新时代雄安新区的建设理念与发展政策问题*



王胜光　朱常海**
中国科学院科技战略咨询研究院　北京　100190

摘要　当前我国正处于全球新技术-经济范式变革和中国特色社会主义新时代的历史交汇期，河北雄安新区作为我国的“千年大计”，承担着引领我国未来新区建设和城市发展的重要使命。文章结合中国特色社会主义新时代的发展要求，从新技术-经济范式的新的一般性生产条件和新的关键生产要素的更替出发，提出了雄安新区建设要基于新技术-经济范式树立新时代的发展理念，即要从创新创业、产业、市场、社会和城区 5 个方面进行创新经济生态的全面营造；并提出要基于创新经济生态的这 5 个方面构成，研究和设计有针对性的促进政策。基于该政策体系构成，文章针对雄安新区的创新发展提出了 20 条框架性的政策建议。

关键词　雄安，新区政策，技术-经济范式，创新经济生态

DOI　10.16418/j.issn.1000-3045.2017.11.002

十九大报告提出“中国特色社会主义进入了新时代”，并提出要“高起点规划、高标准建设雄安新区”[1]。可以期待“高起点、高标准”建设的河北雄安新区必将成为新时代我国城市发展和国家级新区建设的示范和引领，尤其是中国特色社会主义的“新时代”与全球新技术-经济范式的变革[2]深度耦合，针对雄安新区也就有了在新一轮全球新技术-经济范式转变过程中该如何建设、怎样建设，以及能否引领新时代新型城市化的全球发展和抢先站位等问题。

根据笔者多年从事高新区的研究积累，以及近期对一些国家级新区的调研考察，对雄安新区的建设理念和发展政策作如下讨论。

1 新时代新区建设要树立新的发展理念

雄安新区的建设正处在国家发展和全球新技术经济发展的新时代，“中国特色社会主义的新时代”与全球性的新旧技术-经济范式交替同时到来。技术-经济范式变革是由技术

**通讯作者
*修改稿收到日期：2017年11月4日

革命引发，由技术孕育新兴产业部门，进而引发周边产业、销售商、用户等整个网络中的新的学习行为、新的规制等，最终扩散至整个产业系统[3]。互联网引发的新技术-经济范式带来全球性经济社会运行和经济发展规律的全新改变，使得引领我国城市发展未来的雄安新区建设不可能继续沿循工业经济时代的城市建设思路。

就经济规律而言，新经济时代与工业经济时代有两大根本性不同。

（1）新的一般性生产条件的形成。这种新的一般性生产条件就是信息的互联互通。信息互联的本质是改变了人类自诞生起就一直无法摆脱的信息不对称这一基本前提，从而产生了与以往农业经济时代和工业经济时代完全不同的新经济现象和新经济规律。定制生产、智力协同、精准供给、智慧物流、共享模式和分享经济等新模式和新业态渐成主流，对传统的农业生产、工业加工制造、商贸流通、生产和生活服务等经济活动领域产生了新的替代。

（2）关键生产要素的改变。新的关键生产要素是新的技术-经济范式形成的标志和划分不同类型的技术-经济范式的依据[4]。工业经济时代，物质资源、劳动力（主要指体力劳动付出）和土地（自然力）是关键生产要素[5]。现在这些关键生产要素已经让位。因为有互联互通这种新的一般性生产条件，主导经济发展的关键生产要素转移到知识、智慧和数据。现在支撑经济增长和财富增加的主要力量是新兴的知识服务经济、创新的价值和广泛发生的创业，而创业就表现为智慧对知识的运用。并随着信息、网络和智能技术的快速进步，现在任何行业的生产和经营都离不开数据。知识、智慧和数据创造了新增加的财富，并由此也多方面颠覆了以往的经济学规律。杰里米·里夫金[6]在《零边际成本》一书中提出，新技术革命将以零边际成本对既有经济规则带来巨大冲击。如以往土地和自然资源等作为生产要素都是有限的，随投入和生产使用会越来越少；而知识、智慧和数据资源则是无限的，随投入和生产使用会越来越多，这与经典经济学解释的边际规律刚好相反。

新的一般性生产条件和新的关键生产要素改变了区域和城市经济发展的依赖方式。互联网的出现导致了新的生产函数[7]，相应的也导致了区域发展模式的变革。以往区域和城市的经济发展都强调规模经济，要依靠扩大规模促进经济增长，并通过规模经济的扩大生产带来产业工人队伍和消费人口的城市化聚集。而新经济时代的情形则发生了全新的改变：一方面，新时代扩大规模生产的经济需求越来越趋向饱和，靠传统物品需求维系的大规模生产已无增长空间，新增长必须依赖新需求和新供给。另一方面，新需求和新供给是建立在新的一般性生产条件和新的关键生产要素的基础上，其带来的是新的产品形式、新的服务形式、新的生产组织和新的生产方式，这些都与工业经济时代迥然不同。工业时代的经济支撑可以概括为少元的规模经济，即依托一个或几个主导产业支撑；而新时代的经济可以概括为多元的范围经济，产品、服务、组织和模式都呈现越来越多元、个性化和定制、分布式和网络协同等的新特征。这就使得区域或城市谋求经济发展的方式要从依赖少元的规模经济转变到依赖多元的范围经济。

就本质而言，多元的范围经济是一种生态的构成。该经济生态在供给和需求两个方面都呈现越来越多元、复杂和不确定性的演化，而能够维系这种多元范围经济生态正向演化的力量一定是创新和创业[8]。因此，着眼未来城市发展的雄安新区建设，能够有效激发创新创业的经济生态至关重要。也可以说激发和促进创新创业是新时代背景下雄安新区建设的核心着眼点，创新创业生态的优劣实际上决定了新区建设的成败。

2 新时代新区建设要着眼于创新经济生态的全面营造

创新经济生态建设的思想理念，实际上也体现了习近平总书记所说的创新驱动发展“是以科技创新为核心的全面创新”。尽管就生态而言，任何概念意义上的生态构

成都极为复杂，但就总体而言，雄安新区创新经济生态建设不外乎5个基本方面——创新创业、产业、市场、社会和城区。这5个方面与政府的作用结合在一起，就构成了城市创新经济生态的六要素模型。雄安新区的创新经济生态建设，需要关注这5个方面的发展变化和相互影响，并施加正确的政府作用和政策引导（图1）。

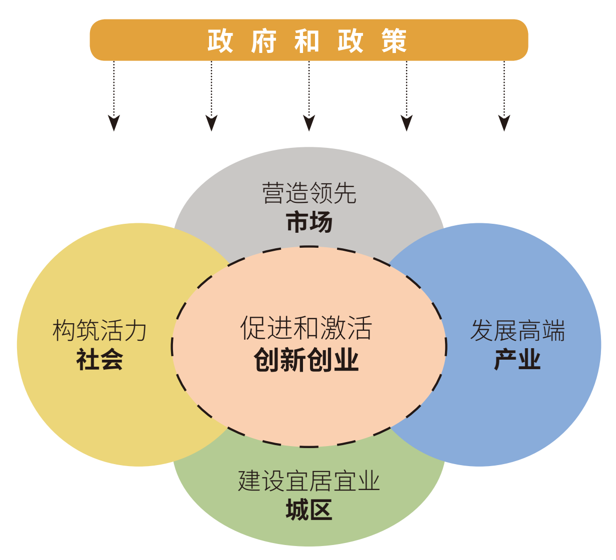


图1　新区创新经济生态的基本构成以及政府和政策引导

2.1 在新时代背景下，雄安新区建设最需要关注的是创新创业

创新创业是未来城市发展的动力源，只有源源不断的创新创业才能支撑城市的不断发展演化；离开了创新创业，城市经济生态的发展演化无从谈起；也只有创新创业能够把城市从一个发展阶段推到一个新的、更高层级的发展阶段。其实目前我们已经看到的许多老工业基地衰落和传统资源型城市的转型困难，问题就在于这些城市在以往的建设和形成过程中，创新创业的基因缺乏，这就使得当这些城市在所依赖的路径上遭遇不可抗力时，城市就失去了新发展的生长点和方向选择。

2.2 产业发展是任何城市内生发展的依托

城市需要依托产业发展是常识。但经济社会的不断发展决定了城市依托的产业不能一成不变，产业必须有更新、扩展和升级。因此，城市要长盛不衰就要不断推动产业向前发展，而所谓向前发展就是发展高端产业。高端是指产业价值链的层级，而不是产业归属本身。也就是说，任何一个产业的价值链都有高端和低端——在产业价值链高处的部分就是高端产业，即任何一个可以存在的产业都有高端产业部分。在通常情境下，只有在产业价值链高处的部分会凝结更多的知识和智慧，也就是体现出了知识和创新的附加价值。因此，就雄安新区建设而言，产业的发展要有高端的选择目标。高端产业能够拉动创新，发展高端产业才能够引领城市的创新发展，反过来也只有创新能够推动产业不断向高端升级。就发展趋势着眼，高端产业和创新创业将成为绝大多数城市最基本的存在理由——没有高端产业和创新创业，城市的财富创造能力就会固化，而固化的必然结果就是导致城市衰落。

2.3 要营造知识经济背景下的领先市场

市场能够吸引消费人口，能够聚集生产和创新的资源要素，能够让城市响应发展的变化和引领城市的消费升级，这些都决定着城市的凝聚力和感召力。但在我国以往的城市或各类开发区的建设形成过程中，市场问题往往并没有被寄予过多关注。“前30年”，我国的各类开发区和新区建设大多是从供给端发力，强调外向化视角的生产供给功能。但现实结果表明，一个城市或区域（如深圳）最终的胜出，背后起主导作用的力量最终是落脚在市场的形成和市场氛围。以往由于信息不对称现象的存在，市场的发展经常取决于特定的区位条件和环境因素，因此不是任何一个地方都可以发展特定市场。但在新的技术-经济范式下，现在这样的瓶颈制约已经大大降低。基于互联网的在线系统能够引发生态系统变革[9]。有了互联网和交通条件的改善，任何一个地方都可以发展出特定的市场，尤其是知识、资本、人才等创新要素的市场。这些创新要素本身不是固定的，而是流动的，在新技术经济条件下完全可以随时随市场流动和转移。因此，营造和发展市场不再受特定区位条件限制，就像目前各地建设的特色小镇一样。政府在创新市场培育与发展中扮演着重要的角色[10]。雄安新区建设要敢于抢先发力和结合自身特色营

造具有自身引领优势的市场，包括各类特定的商品市场、要素市场、产权市场乃至资本市场。尤其重要的是，要发展新时代背景下的知识要素市场，需要通过知识市场促进知识交易、技术交易、人才交易以及凝结资本和知识的产权交易，塑造出具有特色或品牌化的知识市场引领，促进知识、人才、新知识人口和新消费人口的城市化聚集。在这方面，建设基于互联网的各类交易平台和数据平台、促进互联网平台公司的发展、举办展交会和创新创业大赛、举办创业路演和开办思想论坛等都是营造新市场的特定形式，是新时代背景下雄安的决策者和决策部门不能忽视的新区建设问题。

2.4 要能够持续地增进和维系社会活力

新区建设的终极目标是发展出新型的城市社会，有社会的生生不息和持续的价值创造功能。因此，这个社会就需要能够不断提升自身的知识和文明层级，能够不断注入新鲜血液和具有创新创造的文化和活力。就雄安新区现阶段的建设而言，能否在新的时代背景下快速聚集人才和新知识群体是新区前期建设是否成功的直观标志。其实现在很多老工业基地和传统城市衰落的表观印象就是新一代年轻知识群体的加速流失，这样的城市就逐渐丧失活力，因而也就更谈不上走上创新型社会的构建和创新驱动发展的道路。

2.5 要响应新时代人民对美好生活的需要建设城区

新型城市化要为创新经济提供基本支持条件，以新的生活方式和新型组织方式来推动创新经济发展[11]。三大方面的城市功能与“人民日益增长的美好生活需要”紧密相关，也和能否营造出优良的创新经济生态紧密相关：（1）体现绿色发展的自然生态；（2）能够着眼于智能化未来支撑城市经济社会共享发展的基础设施；（3）体现人文价值的均等化并提供优质的公共服务。概括起来就是新区的城市建设要宜居宜业，尤其是着眼于雄安新区基本定位的知识人口聚集和智能社会发展未来。新区建设更要从提供智能化生存的宜居宜业的城市生态和条件，从提供优质高效的公共服务，规划城市，建设城市和管理城市。

3 对雄安新区创新发展建设的政策框架建议

基于上述 5 大方面，对雄安新区即将开启的创新发展政策体系建设提出以下 20 条框架性政策建议（图2），并简要说明如下。

3.1 聚焦创新与创业

（1）要加大新区对研发和创新的投入力度，这主要来自于政府和企业的研发投入两个方面。

（2）要促进和壮大新区创新载体和创新主体的发展。创新载体是指各类研发机构，创新主体主要表现为以企业为主体的创新，尤其是辖区的高新技术企业。

（3）要抓好在新时代背景下的创新创业（“双创”）平台建设，这方面尤其重要。“双创”平台主要是指能够开放聚集“双创”人才并能够给“双创”行为提供条件支持、资金支持和集成服务支持的空间场所。目前各地创建的新型研发机构和众创空间已经成为新型“双创”平台的主流形式，这样的平台是新技术-经济发展的产物。基于互联网的平台能够有效激活大众协作创新[12]，对激活一个地方的创新创业意义重大，因此是当前新区建设最需要着眼的政策促进方面。

（4）要大力发展辖区的创业投资。创业投资有政府或国有属性的，也有市场投资机构属性的，还有民间和社会属性的，政策尤其要关注和促进入驻新区的民间资本对创业的投资积极性，因为这样的投资行为更有根植性，对支持本地区长久的经济发展和创业繁荣最为关键。

（5）要促进形成广发和多元的创新创业氛围。这种氛围下形成的人才政策最为关键，包括营造有利于吸引人才、培养人才和激励人才的政策环境。

3.2 发展高端产业

（6）首先是要培养和打造入住新区的创新型领军企业。因为就一个地区产业的发展而言，创新型领军企业直接决定着当地产业集群的盛衰和集群竞争力。

（7）在新时代背景下尤其要促进发展“互联网+”

的平台型企业。因为，就未来的发展趋势而言，产业的竞争正逐渐演化为产业生态的竞争，而平台型企业是产业生态的维系和支撑。尤其是“互联网+”的平台型企业，其成熟状态一定是大数据公司，因此对一个地区整合利用知识和数据资源发展新经济的作用最为突出。

（8）坚持和持续性地推动新区的工业智能化和关键技术创新，使其能够成为我国“工业4.0”的示范和引领。

（9）有步骤、有方法地培养和壮大新区的骨干企业群体。科技企业、瞪羚企业①、隐形冠军企业②和上市企业的丰裕程度决定着一个地区的产业基础是否坚实，其发展程度如何与政府是否有针对性地进行因地施策紧密相关。

（10）要善于培养和发展新兴产业。尤其是在新技术-经济范式转变的大背景下，产业门类日新月异，并且经常是一个不经意的颠覆想法都有可能发展成以后的独角兽企业③，这需要政府要有能够及时响应这些新发展变化的眼光和政策促进能力。

3.3 营造领先市场

（11）就新的发展趋势而言，首先要发展依托互联网的交易市场和交易平台，促进商品、要素、产权和资本的市场交易，尤其要着眼新经济时代在新区促进知识交易市场发展。因为伴随知识经济的到来，知识要素交易必将成为全球性最活跃和最具潜力的发展市场，而新兴的众筹、众包、各类双创平台和天使投资平台等又为这样的市场发展提供了多样化的实现形式。这既是模式创新也包含许多体制机制创新的实践探索，对与时俱进地推动我国的技术交易市场和科技成果转化工作也是新的促进。新区建设很有必要在这些方面的发展上先行先试。

（12）结合交易市场和交易平台建设，促进发展本地区线上与线下相结合的仓储、物流和服务。

（13）发展线下与线上相结合的商贸市场，这些流通产业会增进一个地方的经济活力。

（14）通过举办论坛、赛事和展会等，促进思想、观念和新发展动态的沟通交流，提升新区响应变革和引领变革的能力。

3.4 构筑活力社会

（15）社会要有活力第一位重要的是持续不断地有

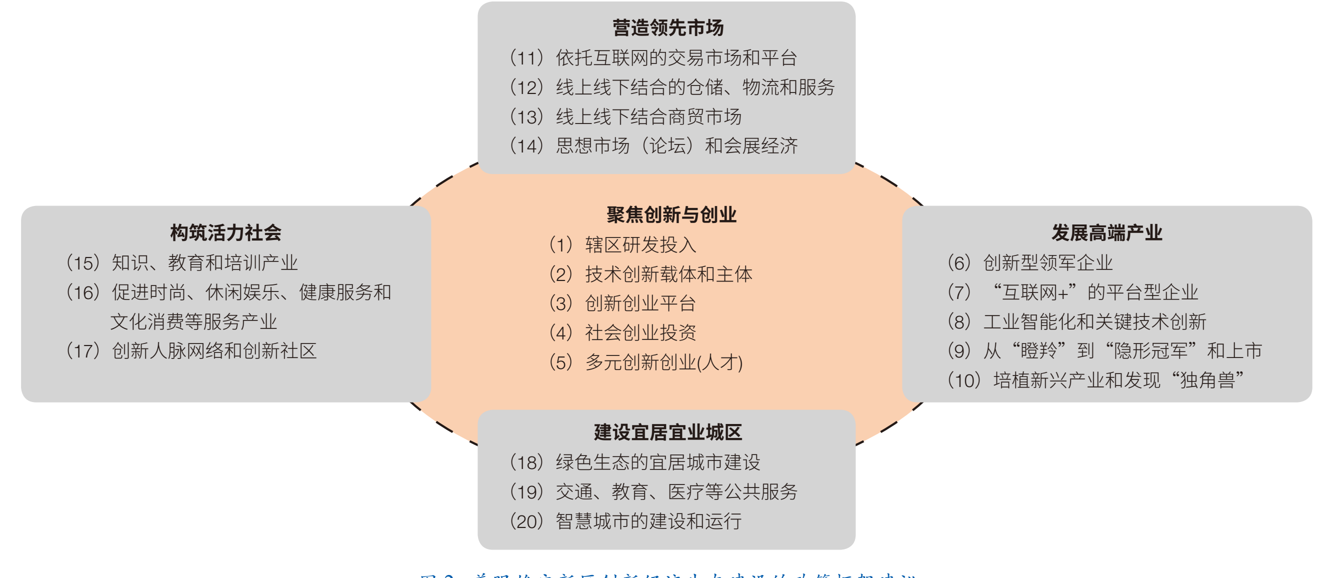


图2 着眼雄安新区创新经济生态建设的政策框架建议

① 银行对成长性好、具有跳跃式发展态势的高新技术企业的一种通称

② 著名管理大师赫尔曼·西蒙在《隐形冠军：谁是最优秀的公司》中首次将在国内或国际市场上占据绝大部分份额，但社会知名度很低的中小企业界定为“隐形冠军”

③ 美国著名Cowboy Venture投资人Aileen Lee在2013年将私募和公开市场的估值超过10亿美元的创业公司做出分类，并将这些公司称为“独角兽”

新生代年轻知识群体的聚集。在这方面，结合新时代变革发展知识教育和培训产业是极为重要的，因为知识教育和培训产业本身就是新知识群体聚集的场所和场景。目前，传统的知识教育模式正在发生全新的变革，依托互联网并与就业、创业相结合的体验式教育正在迅速崛起，这为任何地方发展培训教育产业都提供了可能。并且，着眼于智能社会的发展未来，今后人的价值创造和时间占用都必须依赖于不断增进的知识补充和持续教育。因此，就雄安现阶段着眼，新知识人口的聚集要求使新区培训教育产业的发展空间和潜力巨大，即便从未来着眼，知识教育产业是否发达也直接关乎该地区兴衰。

（16）要促进时尚、休闲娱乐、健康服务和文化消费等服务产业发展。这些方面既是新区产业经济发展的有益补充，也会持续增进新区的社会活力和城市吸引力。

（17）要发展新区的知识社区和激活本地内置性的创新人脉网络。知识社区和创新人脉网络对一个地方能否走上内生式的创新驱动发展的道路极为重要，这也是硅谷和我国一流高新区的发展能够越来越强势的最根本原因。

3.5 建设宜居宜业城区

（18）着眼未来，新区的城区建设必须要体现人本主义的绿色生态文明。

（19）必须要有优质和高效的公共服务。从雄安新区发展对人才的需求着眼，初期建设尤其重要的是要发展优质的中小学教育。

（20）要体现面向未来的智慧城市建设和运营。智能社会是人类的未来，着眼于新区建设的引领和示范意义，建设和运营面向未来的智能城市社会是雄安新区建设具有挑战性的新课题。就当下而言，智慧城市硬件设施建设尚有章可循，但向智能化社会演变的制度跟进和治理方式目前全球都尚处在无经验状态。这就提出了雄安新区建设需要在智能社会的制度跟进、智能社会的管理和治理以及智能社会的发展运行方面的探索使命，能够为我国乃至全球必将进入的智能社会文明提供先行的路径与经验。

参考文献

1 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告. [2017-10-18]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.

2 Perez C. Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems. Futures, 1983, 15(5): 357-375.

3 Perez C. Technological revolutions and techno-economic paradigms. Cambridge Journal of Economics, 2010, 34(1): 185-202.

4 C·弗里曼, C·佩雷斯. 结构调整危机:经济周期与投资行为. 见: G·多西, C·弗里曼, R·纳尔逊, 等编. 技术进步与经济理论. 钟学义, 沈利生, 陈平, 等译. 北京: 经济科学出版社, 1992: 49-82.

5 萨伊. 政治经济学概论. 北京: 商务印书馆, 1963.

6 杰里米·里夫金. 零边际成本社会. 赛迪研究院专家组, 译. 北京: 中信出版社, 2014.

7 胡贝贝, 王胜光. 互联网时代的新生产函数. 科学学研究, 2017, 35(9): 1308-1312, 1369.

8 王胜光. 试析国家高新区创新生态体系的构建. 中国高新区, 2017, (1): 155-160.

9 赵夫增, 王胜光. 世界互联中的创业生态系统. 中国科学院院刊, 2015, 30(4): 549-558.

10 郭雯, 刘爱, 王胜光. 创新驱动的市场形成与需求侧政策. 中国科学院院刊, 2015, 30(5): 626-631.

11 王胜光. 创新发展; 战略导向; 创新组织; 创新投资; 新型城市化. 中国科学院院刊, 2015, 30(5): 611-618.

12 赵夫增, 丁雪伟. 基于互联网平台的大众协作创新研究. 中国软科学, 2009, (5): 63-72.

Development Concept and Policy Issues of Xiongan New Area in New Era

Wang Shengguang　Zhu Changhai

(Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China)

Abstract　At present, China is at critical juncture of the new global technology-economy paradigm change and the socialism with Chinese characteristics entering a new era. As a strategy crucial for the next millennium, Xiongan New Area undertakes the grand mission of leading the future development of China's new areas and cities. Firstly, this paper elaborates the connotation of the new technology-economy paradigm change, with the tremendous change of the general production conditions and the key factors of production, the construction of the new area should establish a new development concept, build an innovative and economic eco-system from five perspectives of innovation & enterprise, industry, market, society, and city. Finally, in the framework of these five aspects, we propose 20 policy suggestions for the innovative development of Xiongan New Area.

Keywords　Xiongan, new area policy, tech-economic paradigm, innovative economy eco-system

王胜光　中科院科技战略咨询院研究员，博士生导师，中国高新区研究中心主任。主要研究领域为国家创新发展战略、科技与创新发展政策、区域创新与科技园区发展等，其工作在多方面支撑了我国高新区和高新技术产业发展的战略与政策制定，并由此先后获得“中科院院地合作先进个人奖”“国家火炬计划20周年个人特别贡献奖”“国家高新区建设20年突出贡献奖”等荣誉。E-mail: wangshg@casipm.ac.cn

Wang Shengguang　Professor of Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS), the founder and dean of the Research Center of China Hi-Tech Zone. His main research areas are national innovation development strategy, developing policy of science and innovation, and regional innovation and Sci-Tech Park development. He is an influential scholar to the strategy and policy formulation of national Sci-Tech Park and High-Tech industry development, and has been honored with Advanced Individual Award of the Academy-Locality Cooperation, Individual Special Contribution Award on the 20th Anniversary of China Torch Program, Individual Special Contribution Award on the 20th Anniversary of China Hi-Tech Zone. E-mail: wangshg@casipm.ac.cn